

COMMISSION
DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES

Secrétariat général

SEC(74) 2141/4

A TRAITER IMMEDIATEMENT

Bruxelles, le

1er juillet 1974

RESTREINT

Réunion spéciale des Chefs de Cabinet
mercredi 3 juillet 1974 à 10 heures
Salle Berlaymont 13/B

445.22

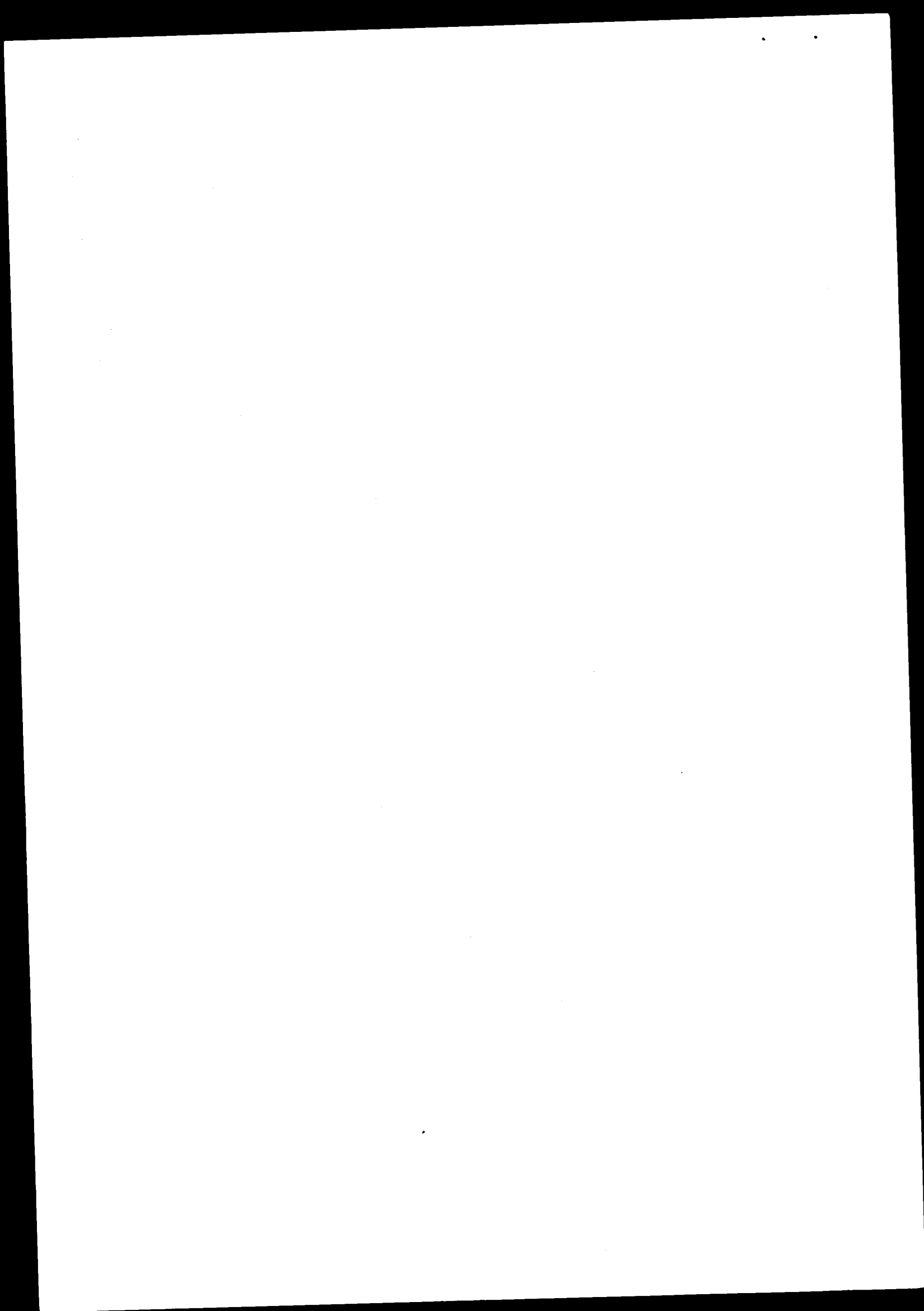
DESCRIPTION FACTUELLE DE LA
SITUATION DES TRAVAILLEURS MIGRANTS
DANS LA COMMUNAUTE ET LES ASPECTS ECONOMIQUES
JURIDIQUES ET SOCIAUX LES PLUS IMPORTANTS

Chapitres à examiner par les Chefs de Cabinet :

- introduction, § 8 : travailleurs clandestins
- Point A : aspects économiques
- Point B : aspects juridiques
- Droits civiques
- Santé

Copie à : MM. WELLENSTEIN

MOSCA
LOEFF
SCHLIEDER
SHANKS
RABOT
KROHN
SCHUSTER
RUGGIERO
MUCH



"Clandestins"

(Introduction § 8)

8. Au cours de ces dernières années, le phénomène des migrations clandestines a pris une ampleur considérable. A cet égard, l'influence des "trafiquants de main-d'oeuvre" et l'essor pris par les agences de travail temporaire, ainsi que l'extension de leurs activités au-delà des frontières, ont contribué à cet accroissement. En outre, les autorités publiques semblent mal armées pour combattre efficacement ce phénomène, leur action se limitant principalement à renvoyer dans leur pays d'origine les travailleurs séjournant illégalement sur le territoire. Occasionnellement on essaie de régulariser la situation par le moyen d'une amnistie.

Une évaluation statistique du phénomène est extrêmement difficile étant donné l'absence de moyens de contrôle des chiffres avancés.

A l'heure actuelle, le nombre de ces travailleurs est évalué à environ 10 % de la main-d'oeuvre étrangère légalement occupée. Ceci implique que plus d'un demi-million de travailleurs étrangers - non compris les membres de leur famille - travaillerait illégalement dans les pays de la Communauté. Les entreprises qui occupent ces travailleurs clandestins profitent d'avantages financiers considérables du fait qu'elles exploitent souvent la faible position de négociation de ces travailleurs. En beaucoup de ces cas les employeurs ne doivent pas supporter les coûts direct et indirect qui sont normalement requis pour l'emploi des autres travailleurs.

Les possibilités de libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté, particulièrement pour le tourisme, rendent difficile aux Etats membres l'application de mesures de sauvegarde adéquates contre les abus.

En raison de la forte pression qui le pousse à émigrer pour la recherche d'un travail, le migrant clandestin, confronté souvent à des services de recrutement inadaptés ou à des procédures longues et restrictives, prend la voie la plus facile d'entrée dans les Etats membres, celle qui consiste à venir, en premier lieu, comme touriste.

Les travailleurs migrants clandestins, à cause du manque de toute protection légale, sont à la merci des pires difficultés, de toutes sortes d'exploitation et d'intimidation ainsi que de mesures d'expulsion. Le fait que, malgré tous ces risques, ils continuent d'arriver en si grand nombre, donne la mesure exacte du besoin pressant qui les pousse à émigrer.

A. Aspects économiques

1. (1) L'analyse montre que le recours intensif et souvent désordonné - avec des différences sensibles d'un pays membre à l'autre - aux travailleurs migrants et particulièrement aux travailleurs migrants en provenance des pays tiers, a été provoqué d'une part par l'industrialisation soutenue et concentrée des régions centrales, facteur de plein emploi dans ces régions et d'autre part par le sous emploi et le chômage dans les régions agricoles périphériques. Les écarts de salaires ou le manque d'emploi incitaient la main-d'oeuvre des régions périphériques à se déplacer vers les centres industriels. Il faut également souligner l'importance qu'a joué à la fois dans ces mouvements de main-d'oeuvre et dans ce type de développement industriel, la faible mobilité du capital dans la Communauté, due notamment à l'absence d'incitations et de conditions favorables aux mouvements de capitaux à plus long terme.

2. (2) Tant au plan de l'économie dans son ensemble qu'au niveau de l'entreprise, l'existence d'une masse de travailleurs migrants a constitué un important élément de souplesse et d'adaptabilité.

Les firmes, tout d'abord, ont pu disposer d'une main-d'oeuvre en grande quantité, moins bien organisée pour la défense de ses intérêts que les travailleurs nationaux: dans la mesure où les travailleurs migrants ne disposent que de contrats à court terme (1 an par ex.), ceci constitue pour les firmes un élément de souplesse qui leur permet d'adapter le nombre de leurs travailleurs à l'évolution conjoncturelle.

Cette main-d'oeuvre a par ailleurs été engagée en fonction exacte des besoins des entreprises et en vertu des critères précis. Les travailleurs migrants ont souvent permis de poursuivre une production axée sur le facteur travail dont le transfert aurait entraîné des coûts considérables. Il faut ajouter que les pays membres, bénéficiaires de cette main-d'oeuvre, ont été dispensés de tous les coûts - entretien, éducation, santé, etc... - nécessaires pour amener ces travailleurs à l'âge adulte.

Au niveau de l'économie dans son ensemble, la présence de travailleurs, en particulier ceux en provenance de pays tiers a autorisé un volume de production supérieur à celle qui aurait été possible par le seul recours à des travailleurs communautaires. En d'autres termes, une croissance

(1) Le par. 1 est une nouvelle rédaction sur base du texte original et du texte de M. BECK

(2) Le nouveau par. 2 reprend les 3 premiers paragraphes du texte original compte tenu des débats à la réunion des Chefs de cabinet et d'un amendement provenant du texte de M. BECK. L'idée des coûts pour amener les travailleurs à l'âge adulte est reprise plus loin. -
Le 1er alinéa en haut de la page 3 est supprimé. Le 2e par. sera repris dans un nouveau par. 3 traitant de la politique conjoncturelle.
Le 3e alinéa de la page 7 du texte original figure comme 4e alinéa du par. 2 compte tenu des discussions en Chefs de cabinet et d'un amendement de M. BECK.

analogue à celle qui a été enregistrée aurait exigé une masse d'investissements plus grande en l'absence du phénomène migratoire. Cette "économie" de capital a été d'autant plus importante que la main-d'oeuvre migrante a permis, dans certains secteurs, de maintenir plus longtemps en production des équipements obsolètes et a ainsi favorisé une industrialisation soutenue et concentrée. Mais en même temps les facilités entraînées par l'emploi de travailleurs migrants ont eu pour contrepartie un effort moins soutenu en vue d'un accroissement de la productivité. La nécessité de certaines restructurations a pu d'abord ne pas paraître s'imposer et, ensuite en raison des avantages immédiats du système, leur réalisation a souvent été différée. En outre, ce recours à la main-d'oeuvre migrante a suscité, dans certains Etats membres, un degré d'industrialisation peut-être trop élevé et un "assujettissement" correspondant à l'exportation.

3. (1) Du point de vue de la politique conjoncturelle, la présence de travailleurs en provenance surtout de pays tiers a facilité la gestion à court terme de l'économie à l'intérieur de la Communauté. Dans la mesure où le nombre de ces travailleurs pouvait être accru dans des délais relativement brefs, il a en effet été possible de les utiliser comme volant anticonjoncturel. Ils ont permis à certains pays membres de fixer, avec une plus large marge de liberté, leur taux de croissance, et aussi de mieux échapper à certaines contraintes économiques et sociales. Il faut souligner que l'adaptation du flux de main-d'oeuvre aux nécessités conjoncturelles s'effectue, pour l'essentiel, par le départ des travailleurs dont le contrat vient à expiration.
- (4. (2) Le recours à la main-d'oeuvre migrante a présenté pour celle-ci certains avantages. Ils sont notamment en mesure de réaliser un revenu par tête beaucoup plus élevé que celui qu'ils pourraient atteindre dans leur pays. Cette situation a sans doute également ouvert aux travailleurs ressortissants des pays industrialisés de plus grandes chances de promotion, étant donné que les emplois de moindre qualification sont réservés aux travailleurs migrants. Mais outre les problèmes d'ordre économique dont il a été question plus haut - recherche moins intensive d'une plus grande productivité, retard de modernisation - la politique suivie dans le domaine de la main-d'oeuvre migrante a engendré de graves problèmes d'ordre juridique, social, sociologique et politique dont il sera question plus loin.

(1) Le nouveau point 3 reprend le 2e alinéa de la page 7 en le présentant plus particulièrement du point de vue de la politique anti-conjoncturelle.

(2) Le nouveau par. 4 reprend des éléments de l'ancien par. 3 de la note originale (alinéas 1 et 3) et du 4e tiret du 2e par. des amendements de M. BECK.

5. (1) Du point de vue des pays et régions dont sont originaires les travailleurs migrants, on a vu que la plupart des travailleurs migrants proviennent de pays en voie de développement, en majorité riverains de la Méditerranée. L'économie de ces pays dépend étroitement de l'économie communautaire, en particulier au plan des échanges commerciaux; leur balance commerciale avec la Communauté étant généralement très déficitaire, les transferts des migrants ont une importance particulière pour l'équilibre de leur balance des paiements. C'est dire que l'immigration remplit, dans l'immédiat, une fonction économique essentielle.

A défaut de transferts importants d'industries, le manque de création d'emplois amène les dirigeants de ces pays à considérer l'émigration comme une fatalité provisoire au point, parfois de l'inscrire encore comme variable dans leurs plans de développement et de l'encourager. Ce raisonnement peut, en partie, être également valable pour les pays de la Communauté exportateurs de main-d'oeuvre et, surtout, pour les régions défavorisées de la Communauté disposant d'une importante réserve de travailleurs.

Venant se surajouter à l'immigration de travailleurs en provenance de pays tiers, des déplacements de main-d'oeuvre importants à l'intérieur de la Communauté ont été enregistrés. On constate, en effet, qu'entre 1960 et 1970, l'Italie du Sud a enregistré un solde migratoire négatif net de 2,1 millions de personnes et perdu ainsi, chaque année, 1 % de sa population. Entre 1961 et 1966, ce pourcentage a été pour l'Irlande, à l'exception de l'East (Dublin) de 0,98 %; pour l'Ecosse et l'Irlande du Nord, entre 1961 et 1970, il a été de 0,63 %. Il faut noter que parmi les migrants se trouvent généralement les éléments les plus dynamiques de la population.

On peut considérer que l'existence d'un tel phénomène migratoire, lié bien sûr à l'absence de mobilité de capital, a constitué un frein tant à la recherche d'une meilleure division internationale du travail qu'à l'instauration d'un ordre économique plus juste. Cependant, il est à présumer qu'en l'absence d'une politique régionale communautaire active et d'une réelle politique de coopération avec les pays associés, que les capitaux disponibles ne se seraient pas de facto orientés vers les régions périphériques de la Communauté ou vers les pays d'origine des travailleurs extra-communautaires.

En effet, l'on peut penser que, d'une part, certains secteurs ou entreprises auraient vraisemblablement fait un effort accru de modernisation et de rationalisation et, d'autre part, qu'une partie de la décentralisation aurait pu se faire vers des pays ou régions - tels que Singapour, Hong Kong ou Formose - disposant d'une main-d'oeuvre à bon marché et relativement

qualifiée dans certains secteurs, d'une faible coût de l'énergie, d'un assez bon réseau de communications, d'un climat assez favorable pour les investissements.

Pour ces diverses raisons, une politique régionale active permettrait d'assurer une meilleure maîtrise de la croissance économique dans les zones de surconcentration et l'emploi de la main-d'oeuvre dans les régions défavorisées. Ceci corrigerait les déséquilibres régionaux existants et garantirait à moyen ou à long terme une croissance d'ensemble plus équilibrée.

Du point de vue des coûts, on remarquera que le financement des infrastructures indispensables au fonctionnement des zones surconcentrées atteint désormais des niveaux très élevés et que le coût global de la création de nouveaux emplois dans des régions défavorisées se situe souvent en-dessous du chiffre correspondant pour les régions surindustrialisées.

Il convient cependant d'être attentif à ce que le transfert d'installations de production existantes des zones surconcentrées vers les régions en retard ou en déclin est susceptible d'entraîner des coûts supplémentaires, lesquels devraient être compensés par des aides à finalité régionale ou par d'autres facilités. Il faut en effet faire en sorte que les initiatives industrielles ou de services prises dans les régions défavorisées puissent être assurées, au moins à moyen terme, d'une gestion économiquement saine.

5. En ce qui concerne le développement intérieur de la Communauté, il existe déjà une multiplicité de rapports entre l'union économique et monétaire et le mouvement migratoire. En effet, en l'absence des barrières douanières, les régions économiquement les plus faibles sont défavorisées; d'ailleurs, la forte augmentation de la migration provenant de ces régions et tout particulièrement du Mezzogiorno en est la preuve. La tendance à l'appauvrissement des régions les plus faibles est destinée à s'accroître dans le cadre de l'union économique et monétaire en l'absence d'une véritable politique régionale.

Le mouvement migratoire a certainement renforcé le déséquilibre régional et a fait subsister de la sorte un obstacle à la création de l'UEM.

En effet, bien que la Communauté (des Six) ait connu une croissance économique soutenue de 1958 à 1972 (le PNB s'est accru de 5,5 % en moyenne par an, en termes réels), les régions défavorisées n'ont bénéficié que partiellement des résultats de cette croissance; le rapport concernant l'écart du revenu par tête est toujours de 1 à 5 entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres; en outre, en chiffre absolus, cet écart n'a fait que s'accroître de façon inacceptable.

5. (suite document original, page 10, paragraphe 5)

7

B. Aspects juridiques

La première question qui se pose sur le plan juridique est celle de savoir si dans la Communauté les droits et obligations des travailleurs migrants sont les mêmes que les droits et obligations des travailleurs

nationaux, ou si au contraire, une certaine discrimination existe à leur égard. C'est tout le problème de la condition des travailleurs migrants en tant que "travailleurs", c'est-à-dire à l'égard du droit du travail et de la sécurité sociale, problème spécifique de la science traditionnelle du droit des étrangers, dont le caractère discriminatoire est bien connu. Mais ce n'est pas la seule difficulté juridique que soulève la présence de travailleurs étrangers dans un Etat donné. Dès lors qu'il y a déplacement d'un travailleur, une autre question se pose et c'est celle de savoir quelle loi va régir le contrat de travail en cas de déplacement et d'installation d'un travailleur dans un pays autre que son pays d'origine.

Toutefois, ces problèmes juridiques n'ont pas la même acuité s'agissant de travailleurs ressortissants d'un Etat membre de la Communauté, qui bénéficient d'une réglementation communautaire visant à éliminer certaines discriminations juridiques, et s'agissant de ressortissants d'Etats tiers, dont la condition est déterminée souverainement par chaque Etat membre.

Aussi convient-il de distinguer nettement la situation juridique des uns de celle des autres.

- I. Les travailleurs ressortissants des Etats membres de la Communauté jouissent, en effet, de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté, laquelle implique aux termes de l'article 48 du Traité CEE, l'abolition, entre les travailleurs des Etats membres, de toute discrimination, fondée sur la nationalité, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail, ainsi que le droit pour les travailleurs de se déplacer librement à l'intérieur de la Communauté pour exercer une activité salariée, sous réserve des limitations imposées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

- 1) La réglementation en vigueur ⁽¹⁾ établit clairement le principe de la libre circulation ainsi que ses corollaires essentiels : principe de non-discrimination entre travailleurs de la Communauté et reconnaissance à tous les ressortissants des Etats membres de la même priorité à l'emploi que celle dont bénéficient les nationaux, égalité de traitement en ce qui concerne les conditions d'emploi et les avantages sociaux et fiscaux, ainsi qu'en matière d'enseignement professionnel, d'exercice des droits syndicaux et en matière de logement. En outre, un titre entier du règlement en cause est consacré aux membres de la famille des travailleurs, et aux droits qui leur sont reconnus. Les travailleurs ressortissants des Etats-membres bénéficient de plus ~~du~~ droit de demeurer sur le territoire d'un Etat membre, après y avoir occupé un emploi. ⁽²⁾

Par ailleurs, les règlements de sécurité sociale, ⁽³⁾ pris sur la base de l'article 51 du Traité, instituent un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants, ressortissants des Etats membres, apatrides ou réfugiés, l'égalité de traitement, la totalisation des périodes d'assurance ou de résidence pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que l'exportation des prestations.

Enfin, en ce qui concerne les conflits de lois, les règlements concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants disposent que le travailleur occupé sur le territoire d'un Etat membre est soumis à la législation de cet Etat, même s'il réside sur le territoire d'un autre Etat membre ou si l'entreprise ou l'employeur qui l'occupe a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre Etat membre. Certaines exceptions à ce principe sont expressément prévues, notamment en cas de détachement. Ce sont les mêmes principes qui ont été retenus dans la proposition de règlement relatif aux dispositions concernant les conflits de lois en matière de relations de travail à l'intérieur de la Communauté, ⁽⁴⁾ que la Commission a soumise au Conseil.

(1) Règlement n° 1612/68 du Conseil et directive 360/68 du 15 octobre 1968.

(2) Article 48 paragraphe 3 d) du Traité CEE et règlement n° 1251/70 de la Commission

(3) Règlements n° 3 et 4, puis n° 1408/71 et 574/72 du Conseil

(4) J.O. n° C/49 du 18 mai 1972.

2) Il convient toutefois de constater que malgré cette réglementation communautaire il existe encore certaines discriminations entre travailleurs nationaux et ressortissants des Etats membres

a) en matière de libre circulation :

i) Restrictions expressément prévues par les textes.

Si aux termes de l'article 1er, du règlement n° 1612/68 du Conseil, "tout ressortissant d'un Etat membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre Etat membre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux de cet Etat", sont exclus expressément aux termes mêmes de l'article 48 paragraphe 4 du Traité CEE les emplois dans l'administration publique.

La libre circulation doit être entendue "sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique". Ces concepts ont été précisés par la directive 64/221 CEE du Conseil du 25 février 1964. Cependant bien que la directive 64/221 précise un certain nombre de points importants afin de protéger les bénéficiaires de la directive contre l'arbitraire et définisse strictement la notion de santé publique, elle ne définit pas les notions d'ordre public et de sécurité publique.

Aux termes de l'article 8 du règlement n° 1612/68, les travailleurs ressortissants d'un Etat-membre occupés sur le territoire d'un autre Etat-membre bénéficient de l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote, et le droit d'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise. Toutefois, ce même article précise qu'ils peuvent être exclus de la participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public.

ii) Egalité de traitement limitée.

Il résulte du libellé de l'article 7 du règlement n° 1612/68 et d'une interprétation récente donnée par la Cour de Justice dans l'affaire 76/72 (Scutari) que les avantages sociaux et fiscaux visés par ledit article dont le travailleur ressortissant d'un Etat membre occupe sur le territoire d'un autre Etat membre bénéficie au même titre que les

travailleurs nationaux, sont ceux qui sont directement liés à l'exercice d'une profession salariée, ceux qui, aux termes mêmes de la Cour,⁽¹⁾ "se rattachant à l'emploi, doivent bénéficier aux travailleurs eux-mêmes, les avantages destinés aux membres de leur famille étant en revanche exclus de l'application de l'article 7".

D'où les avantages sociaux qui ne se rapportent pas à l'exercice même d'une activité salariée sont exclus du champ d'application du règlement n° 1612/68. C'est le cas notamment de tous les législations des Etats-membres accordant certains avantages sociaux du fait de la situation de famille (à l'exception des prestations familiales qui sont de la sécurité sociale et qui dès lors entrent dans le champ d'application du règlement n° 1408/71), ainsi que toutes mesures d'assistance sociale exclues expressément du champ d'application des règlements de sécurité sociale.

En ce qui concerne les membres de la famille du travailleur ressortissant d'un Etat-membre et employé sur le territoire d'un autre Etat-membre, leurs droits sont strictement limités dans le Titre III du règlement n° 1612/68, articles 10, 11 et 12. Une interprétation a contrario de ces dispositions permet de déduire que:

- les descendants du travailleur de plus de vingt et un ans et ses ascendants ainsi que ceux de son conjoint, qui ne sont pas à la charge du travailleur n'ont pas le droit de s'installer avec le travailleur sur le territoire d'un autre Etat-membre. Il en est de même des autres membres de la famille qui ne sont pas à la charge ou qui ne vivent pas dans le pays de provenance sous le toit du travailleur.

- les enfants du travailleur ressortissant d'un Etat-membre qui est ou a été employé sur le territoire d'un autre Etat-membre ne sont pas admis dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat à l'enseignement autre que général, apprentissage et formation professionnelle.

(1) Rec. Vol. 1973-4, p. 463.

iii) Silence des textes.

Le règlement n° 1612/68 se limite ainsi qu'en dispose le Traité, aux mesures nécessaires en vue de l'établissement de la libre circulation des travailleurs, qui implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats-membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

A part l'accès au logement qui est expressément prévu, le règlement ignore totalement tout ce qui concerne les conditions de vie du travailleur et de sa famille. Par ailleurs, tous les avantages sociaux liés à un faible niveau de ressources, ou à des charges de famille (tels que bourses d'études pour enfants, réduction dans les transports en commun, etc...), ne sont pas visés par le règlement n° 1612/68.

b) En ce qui concerne la sécurité sociale, il convient de mentionner que l'égalité de traitement n'est pas assurée pour le service de toutes les prestations. Il en est ainsi notamment des allocations de naissance prévues par les législations belge, française et luxembourgeoise, de même que les allocations prénatales prévues par la législation française qui ont été formellement exclues du champ d'application des règlements pris en exécution de l'article 51 du Traité CEE.⁽¹⁾ Les Etats-membres en cause ont toujours invoqué le caractère essentiellement démographique de ces allocations. Aucun n'a admis, sauf accord de réciprocité, l'exportation de ces prestations et seule la législation belge ne comporte pas de discrimination en raison de la nationalité. Par ailleurs, l'égalité de traitement avec les nationaux n'existe pas en ce qui concerne l'octroi de certaines prestations non-contributives liées à une condition de ressources au sujet desquelles il y a divergence de vues sur le point de savoir s'il s'agit vraiment de prestations de sécurité sociale entrant dans le champ d'application des règlements ou de prestations d'assistance sociale ou médicale exclues du champ d'application desdits règlements aux termes de l'article 4 paragraphe 4 du règlement n° 1408/71.

(1) Voir annexe I du règlement n° 1408/71.

II. La situation juridique des travailleurs migrants, ressortissants de pays tiers, dépend totalement du statut que chaque pays d'accueil accorde aux travailleurs étrangers. Or, s'il est reconnu en général, en droit international privé, que l'étranger est sujet de droits dans un Etat donné, sa vocation à la jouissance des droits n'a pas la même étendue que celle des nationaux, puisqu'il existe dans la plupart des Etats un droit des étrangers. Aussi en ce qui concerne plus particulièrement le droit du travail et la sécurité sociale, l'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux n'est-elle pas reconnue d'emblée aux travailleurs migrants ressortissants de pays tiers. Certains droits sont expressément réservés aux nationaux.

Si les législations des Etats membres applicables aux travailleurs migrants ressortissants de pays tiers varient quant à leurs modalités, certains principes s'y retrouvent. Il en est ainsi notamment de l'impossibilité de pénétrer librement sur le territoire de l'Etat en question pour exercer une profession salariée, sauf présentation d'un contrat de travail, et soumission à des procédures administratives. L'autorisation de séjour peut être soumise à des conditions particulières, telles que: obligation de résider dans un lieu donné, ou exercice d'une profession déterminée. Par ailleurs, outre la carte de séjour, il existe aussi dans certaines législations l'obligation d'obtenir une carte de travail ⁽¹⁾, dont l'obtention, la durée, le renouvellement et le retrait dépendent du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative compétente.

A côté des législations qui réservent totalement l'exercice de certaines professions à leurs nationaux, d'autres législations contingentent les emplois dans certaines professions, en réservant un pourcentage d'emplois aux nationaux.

Quant à la jouissance des droits syndicaux, nombre de législations réservent les fonctions de délégués du personnel ou de membre de comités d'entreprise à leurs nationaux.

(1) Il convient de préciser à cet égard, que pour les travailleurs migrants communautaires le droit de séjour est constaté par la délivrance d'une "carte de séjour de ressortissant d'un Etat membre de la CEE", qui doit être valable pour l'ensemble du territoire de l'Etat membre qui l'a délivrée, avoir une durée de validité minimale de cinq ans, et être automatiquement renouvelable. Cette carte par ailleurs, qui tient lieu à la fois de carte de séjour et de carte de travail, en cours de validité ne peut être retirée qu'en raison du seul fait qu'il n'occupe plus d'emploi. (Directive 68/360 - art. 4, 6 et 7)

Par ailleurs, certaines restrictions existent en ce qui concerne l'admission de la famille du travailleur sur le territoire de l'Etat d'accueil. En général la famille du travailleur ne peut rejoindre celui-ci, que sur demande formelle et autorisation expresse de l'Administration, et après une période d'emploi du travailleur en cause de un ou quelquefois deux ans.

De même le travailleur ne peut transférer librement son salaire ou ses économies à sa famille dans son pays d'origine.

Enfin, le travailleur migrant ressortissant d'un pays tiers peut se voir frappé d'une mesure d'expulsion, qui est à la discrétion de l'Administration, et contre laquelle il ne possède guère de recours.

En ce qui concerne plus particulièrement la sécurité sociale, les droits des travailleurs migrants originaires de pays tiers varient certes en fonction du degré de libéralisme de la législation interne de l'Etat en cause, mais surtout en fonction de l'existence ou non d'accords bilatéraux avec les pays d'origine et du contenu de ces accords.

Il convient toutefois de rappeler, à titre indicatif, qu'en vertu des seules législations des Etats membres, le droit à certaines prestations de sécurité sociale, y compris les pensions, est parfois réservé aux nationaux,⁽¹⁾ ou subordonné à l'accomplissement d'un stage de longue durée.⁽²⁾ Par ailleurs, le service des prestations familiales est très souvent lié à la présence des enfants sur le territoire de l'Etat d'emploi, et même si ce n'est pas le cas, les allocations familiales, ainsi que les prestations de l'assurance maladie ne sont pas, d'une manière générale, exportées à l'étranger. Il en est de

./.

-
- (1) p. ex. : pensions de base au Danemark, certaines prestations familiales en France, prestations de chômage au Luxembourg.
- (2) p. ex. : 15 années d'assurance en Allemagne, en France et en Italie pour la pension vieillesse.

même dans certains cas de pensions ⁽¹⁾ de vieillesse ou d'invalidité. Il en résulte qu'en l'absence d'une coordination bilatérale ou multilatérale, la protection du travailleur migrant ressortissant d'un pays tiers, et de sa famille, restée dans le pays d'origine, peut être quasi-inexistante.

En ce qui concerne le problème des conflits de lois, à savoir quelle loi va régir le contrat de travail, le principe applicable est celui de l'autonomie de la volonté. Cela signifie que les parties peuvent choisir librement la loi qui sur le plan international sera appelée à régir leur contrat.

(1) Danemark et Allemagne.

droits européens

F

14

Bruxelles, le 21 juin 1974

Orig. : D - 20 juin 1974

LA SITUATION JURIDIQUE DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Pour analyser la situation des travailleurs migrants, il faut tenir compte du fait que cette catégorie de personnes ne peut assurer, du fait d'une discrimination juridique, la sauvegarde et la défense de ses intérêts légitimes dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux.

- En règle générale, les travailleurs migrants ne peuvent pas participer, comme les travailleurs nationaux, à la vie politique. Dans tous les Etats membres, le droit de vote et le droit d'éligibilité sont liés à une nationalité qui n'est précisément pas celle de ces catégories de personnes. En outre, la scène politique reste dans une large mesure fermée aux travailleurs étrangers. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de mentionner l'impossibilité de militer dans les partis politiques.
- Dans la plupart des Etats membres, cette discrimination politique, qui vient s'ajouter à la discrimination juridique, s'appuie sur des dispositions légales selon lesquelles un étranger doit s'abstenir de toute déclaration et de toute activité politiques. S'il enfreint ces dispositions, il risque l'expulsion. En effet, le seul fait pour des travailleurs étrangers de faire valoir et de chercher à faire aboutir des revendications légitimes en vue d'améliorer leurs conditions de vie et de travail (logement, éducation de leurs enfants, possibilités de formation et de perfectionnement) constitue en général une déclaration et une activité politiques.

Au demeurant, les déclarations et les activités politiques des travailleurs étrangers font l'objet d'un autre contrôle par leurs Etats d'origine. S'il s'agit d'Etats à régime autoritaire ou même fasciste, toute activité syndicale du travailleur étranger peut lui créer des difficultés dans son pays d'origine.

- Cette restriction touche le travailleur étranger à son point le plus sensible, à savoir le droit de demeurer dans le pays où il peut assurer son existence par son travail. Ce droit de demeurer dans le pays d'accueil repose sur une base incertaine. La plupart du temps, le permis de séjour est limité dans le temps, assorti de conditions, et fonction de la durée du contrat de travail.

Ces exemples montrent que la situation juridique du travailleur étranger comporte des incertitudes qui l'empêchent, contrairement aux nationaux, d'assurer lui-même la défense de ses intérêts. Aussi longtemps que cette situation ne se sera pas modifiée, l'un des aspects essentiels du problème des travailleurs migrants restera sans solution. Dans cette zone juridiquement incertaine, les mesures de politique sociale permettent tout au plus de "limiter les dégâts", ce qui est contraire à la constatation de la Commission⁺ selon laquelle "la politique sociale de la Communauté ne doit pas être conçue simplement comme le moyen de parer aux conséquences sociales du progrès économique mais doit être autonome".

Dans ses orientations(III, 23) la Commission a également constaté que: "Une participation active à la vie économique, sociale et politique dans le pays d'accueil devrait être progressivement assurée aux travailleurs migrants".

Il ne faut toutefois pas se dissimuler que la reconnaissance aux travailleurs migrants du droit d'éligibilité aux organes de décision politique posera un certain nombre de problèmes. Certains conflits nationaux des pays dont ils sont originaires pourraient être ainsi transposés au niveau des Parlements des Etats membres. Il est à craindre en outre que des groupements de travailleurs étrangers ne se cantonnent plutôt dans des positions extrémistes.

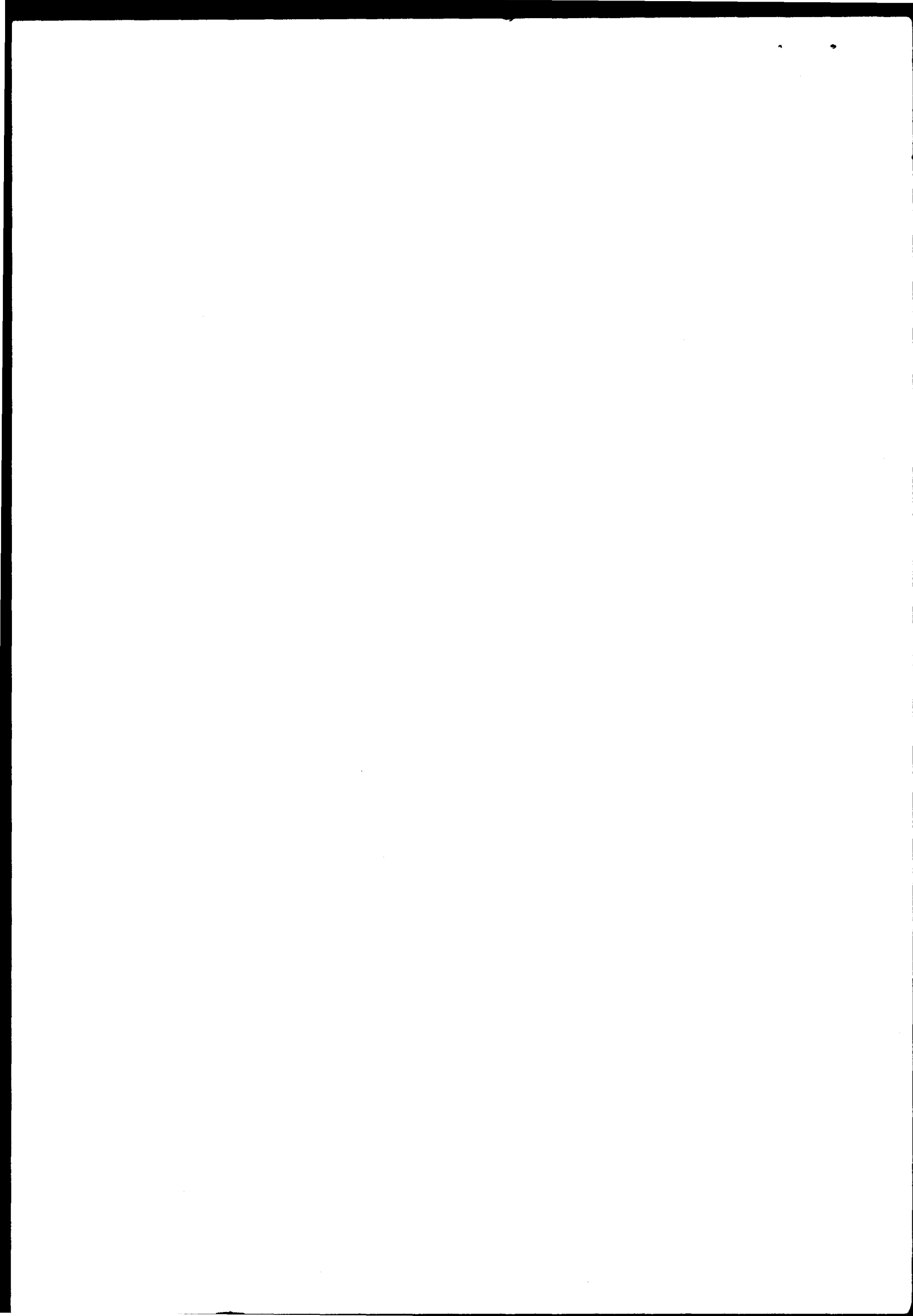
./.

⁺ Orientations du programme d'action sociale COM(73) 520 final I/4

En revanche, il est à redouter qu'en cas de maintien de la situation actuelle, il ne soit pas tenu suffisamment compte des intérêts des travailleurs étrangers dans la formation de la volonté des organes politiques.

Le sentiment d'être négligé par le pays d'accueil peut susciter chez les travailleurs migrants, selon le tempérament de chacun, la colère, la résignation ou même une radicalisation et les conduire à se laisser entraîner par des éléments extérieurs à une attitude d'hostilité à l'égard du reste de la population.

Compte tenu de sa mission sociale et politique, la Communauté européenne peut-elle tolérer que des hommes dont la capacité de travail est mise au service des économies du Marché commun soient condamnés à mener une vie politique marginale ?



17
D
Brüssel, den 20. Juni 1974

Zur rechtlichen Situation der ausländischen Arbeitnehmer

Eine Analyse der Lage der ausländischen Arbeitnehmer muss berücksichtigen, dass dieser Personenkreis im Verhältnis zu den inländischen Arbeitnehmern in der Wahrnehmung und Verteidigung ihrer legitimen Interessen durch eine ungleiche rechtliche Behandlung behindert wird :

- die ausländischen Arbeitnehmer können in der Regel nicht wie die einheimischen Arbeitnehmer am politischen Leben teilnehmen. Das aktive und passive Wahlrecht sind in allen Mitgliedstaaten an die Staatsangehörigkeit gebunden, die dieser Personenkreis eben nicht besitzt. Darüberhinaus wird den ausländischen Arbeitnehmern auch weitgehend das politische Vorfeld verschlossen. In diesem Zusammenhang sind fehlende Mitwirkungsrechte in den politischen Parteien zu nennen.
 - Diese über das Rechtliche hinausgehende politische Diskriminierung ist in den meisten Mitgliedstaaten durch eine Regelung rechtlich abgestützt, wonach ein Ausländer sich jeder politischen Äusserung und Betätigung zu enthalten hat. Verstösst er gegen diese Regelung, so droht ihm die Ausweisung. ^{ungleiche Behandlung} ~~Hier wird das Grundrecht auf freie Meinungs-
äusserung in Anspruch genommen.~~ Denn wenn die ausländischen Arbeitnehmer hinsichtlich einer Verbesserung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen (Wohnungslage, Beschulung ihrer Kinder, Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten) berechnete Forderungen erheben und durchzusetzen versuchen, so ist damit der Tatbestand einer politischen Äusserung und Betätigung in der Regel erfüllt.
- Im übrigen unterliegen politische Äusserungen und Betätigungen ausländischer Arbeitnehmer einer zusätzlichen Kontrolle durch ihre Heimatstaaten selbst. Handelt es sich dabei um Staaten mit autoritären oder gar faschistischem Regime, so kann jede gewerkschaftliche Betätigung dem Arbeitnehmer in seinem Heimatstaat Schwierigkeiten machen.

.../...

- Diese Einschränkung trifft den ausländischen Arbeitnehmer an seiner verwundbarsten Stelle: nämlich dem Recht in dem Land zu bleiben, in dem er durch Arbeit seine Existenz sichern kann. Dieses Recht, im Gastland zu verbleiben, steht auf einer ungesicherten Grundlage. Die Aufenthaltserlaubnis ist meist zeitlich befristet, mit Auflagen versehen und an die Dauer des Arbeitsverhältnisses gebunden.

Diese Beispiele zeigen, dass die Rechtstellung des ausländischen Arbeitnehmers mit Unsicherheiten behaftet ist, die ihn im Gegensatz zum einheimischen Bürger daran hindern, die Wahrnehmung seiner Interessen selbst in die Hand zu nehmen. Solange diese Situation nicht geändert ist, bleibt ein Kernproblem der "Gastarbeiterfrage" ungelöst. Sozialpolitische Massnahmen behalten in diesem rechtlich ungesicherten Raum ihre "Feuerwehrfunktion." Das steht im Gegensatz zur Feststellung der Kommission *) "dass die Sozialpolitik der Gemeinschaft selbst als ein lohnendes Ziel - eine eigenständige Politik - betrachtet werden sollte und nicht nur als ein Mittel zur Korrektur der unerwünschten Folgen des wirtschaftlichen Fortschritts im sozialen Bereich."

In diesen Leitlinien (III, 23) hat die Kommission ferner festgestellt: "Die uneingeschränkte Beteiligung der Wanderarbeitnehmer am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Leben der Gastländer muss nach und nach erreicht werden."

Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass eine Reihe von Problemen entstehen wird, wenn den ausländischen Arbeitnehmern ein Wahlrecht zu den politischen Willensorganen zugestanden wird. Auf diese Weise könnten nationale Konflikte der Heimatländer in die Parlamente der Mitgliedstaaten gebracht werden. Ferner ist zu befürchten, dass ausländische politische Gruppierungen sich vornehmlich in Extrempositionen ansiedeln würden.

*) Leitlinien für ein Sozialpolitisches Aktionsprogramm KOM (73) 520 end.
I/4

Demgegenüber besteht jedoch bei Beibehaltung des jetzigen Zustandes die Befürchtung, dass die Belange der ausländischen Arbeitnehmer bei der Willensbildung der politischen Organe nicht genügend berücksichtigt werden.

Bei den ausländischen Arbeitnehmern kann das Gefühl, vom Aufnahme-land vernachlässigt zu werden, je nach Veranlagung des einzelnen zu Ärger, Resignation oder aber auch zur Radikalisierung und zur Bereitschaft führen, sich von auswärtigen Kräften in eine oppositionelle Haltung zur übrigen Bevölkerung drängen zu lassen.

Für ^{die} ~~eine~~ Europäische Gemeinschaft stellt sich, mit Rücksicht auf ihren sozialen und politischen Auftrag die Frage, ob sie es tolerieren kann, dass Menschen, die mit ihrer Arbeitskraft in die Volkswirtschaften des Gemeinsamen Marktes integriert sind, ein politisches Randdasein führen.

Chapitre " C"

(entre "Services sociaux" et "Education des enfants")

Santé

Si, en principe, les travailleurs migrants et leurs familles jouissent des mêmes droits et avantages que les nationaux en ce qui concerne l'accès aux services médicaux, en pratique de graves problèmes se posent. On constate, en effet, que les structures sanitaires des pays d'accueil - déjà souvent déficitaires - sont, à plus forte raison, inadaptées aux besoins particuliers des migrants.

Avant d'être admis dans le pays d'accueil, ou au moment de l'embauche, les travailleurs migrants doivent généralement être déclarés en bonne santé. Mais les examens médicaux auxquels ils sont soumis diffèrent souvent d'un pays à l'autre et peuvent être assez mal adaptés aux impératifs de la médecine du travail et de la médecine préventive. Il est bien évident en outre que ces contrôles sont quasi inexistantes pour les travailleurs clandestins.

La provenance de pays où le climat et les habitudes alimentaires et hygiéniques sont totalement différentes, le changement brutal d'environnement et l'insertion dans un milieu hautement industrialisé, rendent les migrants beaucoup plus vulnérables que la population indigène aux troubles psychologiques à certaines maladies contagieuses ou parasitaires et aux accidents du travail.

Au niveau de l'assistance hospitalière et médicale en général, l'obstacle majeur reste de loin celui de la communication lors de la dispensation des soins de santé, à cause des difficultés linguistiques et de l'insuffisance de personnel sanitaire sensibilisé à ces problèmes.

Au niveau des services médico-sociaux de l'entreprise, le problème majeur est celui de l'insuffisance de systèmes aptes à assurer l'adaptation du travailleur à son poste de travail ainsi que sa préparation en matière de prévention des accidents.

La complexité du problème - dont l'importance, à la fois pour la population migrante et pour la population autochtone, ne peut échapper - est encore aggravée par le manque d'informations et d'études objectives, notamment en ce qui concerne la morbidité des migrants, ainsi que les causes et la prévention des affections qui les touchent plus particulièrement.